

Étude économique des États-Unis, 2005

Quelles sont les prévisions
à court terme ?

Comment la bonne
performance économique
peut-elle être soutenue ?

Que faut-il faire
pour assurer la viabilité
des finances publiques ?

Peut-on encore améliorer
les relations entre
les différents niveaux
d'administration ?

Quelle est la meilleure
stratégie pour remédier
aux déséquilibres
du compte courant ?

Quels sont les problèmes
du marché du travail ?

Quels sont les problèmes
auxquels doivent
encore faire face
les politiques énergétiques
et de l'environnement ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Malgré la hausse des prix de l'énergie, l'expansion s'est poursuivie à un rythme soutenu, sous l'impulsion de la demande intérieure privée. L'écart de production se réduisant, les autorités reviennent à juste titre sur les mesures de stimulation de l'activité. Le resserrement monétaire opéré depuis le milieu de 2004 n'a cependant pas encore conduit à un relèvement des taux d'intérêt à long terme et le début de contraction du déficit du budget fédéral doit beaucoup au dynamisme récent des recettes. Au cours des dix-huit prochains mois, l'économie devrait s'accroître à un rythme annuel de 3¼ %, soit à peu près le niveau estimé de la production potentielle. Bien qu'un tel atterrissage en douceur soit l'issue la plus probable, des risques demeurent. Le volant de capacités économiques non utilisées étant peu important, l'inflation pourrait continuer de se redresser, en particulier si les cours du pétrole poursuivent leur ascension. Une réduction insuffisante des dépenses publiques ou un regain de faiblesse du dollar suscité par les préoccupations concernant le déficit extérieur pourrait aussi accentuer les pressions inflationnistes. En outre, la fin de la forte hausse des prix de l'immobilier, voire une forte correction, pourrait amener les ménages à réduire leurs dépenses, soutenues jusqu'ici par la valorisation de leur patrimoine.

Les perspectives à long terme paraissent aussi favorables. Mais la résolution de plusieurs problèmes améliorerait les chances du maintien de la reprise et de bonnes performances économiques. Ces problèmes concernent essentiellement l'insuffisance de l'épargne nationale et les importants déséquilibres budgétaires et extérieurs qui lui sont associés, mais ils touchent aussi certains domaines de la politique structurelle où les progrès dans la mise en œuvre des réformes ont été lents.

Assurer la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire

Pour réduire encore le déficit du budget fédéral, il faut maîtriser les dépenses et réformer les principaux programmes sociaux. Les efforts faits pour éliminer le déséquilibre actuariel du régime Social Security devraient viser à améliorer les incitations au travail des personnes âgées. Très vraisemblablement, il faudra aussi doper les recettes en élargissant les bases d'imposition et en recourant davantage aux impôts indirects.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique des États-Unis pour 2005. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Améliorer les relations budgétaires entre les niveaux d'administration

L'importante autonomie budgétaire accordée aux États semble avoir eu des effets positifs. Mais les systèmes fiscaux doivent être améliorés et les priorités budgétaires réévaluées à cet échelon de l'administration, compte tenu des pressions à venir liées au vieillissement et à la santé. Il faudrait éviter d'assujettir à des conditions trop lourdes les subventions fédérales versées aux États pour la protection sociale et l'éducation.

Réaliser l'ajustement extérieur

Si un ajustement graduel de la position extérieure est le scénario le plus probable, une politique macroéconomique crédible réduit le risque d'une modification abrupte des préférences des investisseurs. Des politiques propres à accroître l'épargne nationale et à réduire les transferts intersectoriels de ressources seraient aussi utiles en soi, même si la capacité d'ajustement de l'économie est déjà impressionnante. Enfin, les déséquilibres mondiaux exigent également des autres pays concernés qu'ils prennent des mesures appropriées.

Remédier aux problèmes du marché du travail

Les dépenses au titre des mesures actives du marché du travail (comme la formation) ont été modérées par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, alors que l'aide limitée fournie aux travailleurs perdant leur emploi pourrait être un facteur contribuant à la recrudescence du sentiment protectionniste. Les programmes destinés à venir en aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi en raison de l'augmentation des importations ou de délocalisations (Trade Adjustment Assistance), notamment l'assurance des salaires, pourraient être élargis pour couvrir les travailleurs licenciés de manière plus générale. En outre, pour relever le taux d'activité, les programmes en faveur des handicapés devraient être revus de façon à réduire les contre-incitations au travail.

Faire face aux problèmes énergétiques et environnementaux

Le réseau électrique et sa surveillance doivent être renforcés. Les politiques énergétiques ne devraient pas être axées seulement sur l'offre, mais viser aussi à réduire la demande grâce à une plus large utilisation des instruments économiques qui tiennent compte des externalités. La taxation de tous les produits énergétiques à teneur en carbone aurait une forte incidence sur les émissions de gaz à effet de serre, qui sont élevées par rapport aux niveaux observés dans les autres pays.

Quelles sont les prévisions à court terme?

La reprise économique qui a débuté à la fin de 2001 s'est poursuivie à un rythme soutenu, sous l'impulsion de la demande intérieure qui, semble-t-il, a été peu freinée jusqu'ici par les hausses des prix de l'énergie ou des taux d'intérêt. La croissance rapide de la productivité et le niveau élevé des bénéfices ont contribué à la bonne tenue des investissements des entreprises, soutenant ainsi une progression de l'emploi et encourageant, ce faisant, les dépenses des ménages. En outre, les exportations nettes ont

continué de peser sur la croissance et le déficit extérieur n'a cessé de se creuser. Le volant de capacités inutilisées diminuant et les coûts unitaires de main d'œuvre se redressant, l'inflation tendancielle a dérivé à la hausse. Bien que l'action de stimulation ait été pour partie supprimée, l'incidence du resserrement monétaire a été éteinte par le niveau étonnamment bas des taux d'intérêt à long terme, d'autres relèvements de ces taux étant vraisemblablement nécessaires pour empêcher toute nouvelle accélération de l'inflation sous-jacente. Les finances publiques se sont améliorées grâce au dynamisme inattendu des recettes, qui a largement compensé l'augmentation des dépenses, mais l'orientation budgétaire n'est devenue que légèrement restrictive. Les perspectives à court terme sont favorables : les effets macroéconomiques du cyclone Katrina ne devraient être que transitoires et les facteurs fondamentaux qui ont soutenu l'activité jusqu'ici devraient persister en 2006, favorisant la poursuite d'une expansion s'alignant à peu près sur la croissance de la production potentielle de 3¼ % par an.

Si plusieurs risques pèsent sur ce scénario, un atterrissage en douceur de l'économie paraît encore être l'issue la plus probable, encore qu'il soit encore très difficile d'évaluer précisément l'incidence du cyclone Katrina. Pourtant, il semblerait qu'avec peu de capacités non utilisées, l'inflation pourrait continuer de se redresser, en particulier si les prix de l'énergie poursuivent leur mouvement de hausse; cela surprendrait les marchés financiers qui n'envisagent pour le moment que de légères augmentations des taux courts. Un essoufflement du processus d'assainissement budgétaire ou un affaiblissement du dollar suscité par les préoccupations liées au déficit extérieur pourrait aussi accentuer les pressions inflationnistes. En outre, l'énorme expansion des emprunts des ménages et de l'endettement des investisseurs au fil du temps pourrait se révéler excessive, des défaillances intervenant de façon assez soudaine. Les choix auxquels serait alors confrontée la Réserve fédérale pourraient être moins favorables. En effet, toute tentative de protection de l'économie contre un ralentissement de l'activité pourrait ne faire qu'alimenter la hausse des prix des logements et des autres actifs. Inversement, une correction des prix de l'immobilier pourrait entraîner une forte décélération des dépenses des ménages, qui sont nombreux à détenir ce type de patrimoine. ■

Comment la bonne performance économique peut-elle être soutenue?

Les perspectives à long terme paraissent favorables, compte tenu de la remarquable capacité d'ajustement et de résistance dont a fait preuve l'économie. Il y a néanmoins plusieurs motifs de préoccupation. L'insuffisance de l'épargne intérieure est probablement due en partie aux contre-incitations à l'épargne des ménages induites par la politique mise en œuvre, en plus de l'important déficit du budget fédéral. Cette baisse de l'épargne nationale tend à freiner la croissance du stock de capital intérieur et à réduire ainsi le revenu national à long terme par rapport au niveau auquel il se situerait autrement. Elle contribue également au déficit important et croissant de la balance des opérations courantes. Une action rapide des autorités permettrait d'éviter d'avoir à recourir plus tard à des mesures plus radicales. En outre, des réformes sembleraient souhaitables dans plusieurs domaines de la politique structurelle. La probabilité d'une expansion

sion soutenue et de la persistance de bons résultats économiques serait accrue si :

- La viabilité budgétaire était assurée au moyen de la maîtrise des dépenses et de la réforme des programmes sociaux et du système fiscal (chapitre 2).
- Les relations budgétaires étaient améliorées entre les niveaux d'administration grâce à une refonte des systèmes de subventions et d'impôts ainsi qu'à un réexamen des règles budgétaires infranationales (chapitre 3).
- L'ajustement extérieur était facilité par des initiatives macro-économiques et microéconomiques appropriées pour doper l'épargne et améliorer la capacité de l'économie d'accroître sans heurts la part des biens et services exportables (chapitre 4).
- Un remède était apporté aux problèmes du marché du travail, en particulier ceux auxquels doivent faire face les travailleurs licenciés du fait des importations et des délocalisations et de l'ajustement structurel de manière plus générale, ainsi qu'à la baisse du taux d'activité (chapitre 5).
- Les problèmes énergétiques et environnementaux étaient traités, notamment par la libéralisation du marché de l'électricité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (chapitre 6).

Ces enjeux sont examinés en détail dans la présente *Étude*. Cela ne veut pas dire toutefois que des efforts de réforme ou des changements d'orientation ne devraient pas être envisagés dans d'autres domaines. À l'évidence, le plus important d'entre eux est le secteur de la santé, auquel a été consacré un examen approfondi dans l'*Étude 2002*, mais qui doit faire l'objet d'une plus grande attention. Le système d'enseignement, dont certains aspects sont couverts ici, devra aussi donner lieu à un examen plus complet dans les *Études futures*. ■

Que faut-il faire pour assurer la viabilité des finances publiques ?

L'amélioration des finances publiques a récemment dépassé les espérances, grâce à la forte croissance des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et le déficit du budget unifié tombera vraisemblablement bien au-dessous de 3 % du PIB au cours de l'actuel exercice budgétaire. Sur la base d'hypothèses plausibles concernant les politiques futures, il semblerait, toutefois, que tout nouveau progrès vers la réduction du déficit sera vraisemblablement limité. La persistance pour le budget unifié de résultats proches du niveau actuel impliquerait une nouvelle progression de l'endettement public, avec l'effet négatif correspondant sur l'épargne nationale et le revenu national à long terme. La modération des dépenses discrétionnaires, qui se sont accrues de près de 7 % par an en termes réels au cours des quatre exercices budgétaires précédents, est indispensable, mais elle n'apportera vraisemblablement qu'une contribution limitée sauf si les dépenses dans le domaine de la défense peuvent être réduites. En tout état de cause, la discipline budgétaire doit être renforcée et la réintroduction de règles budgétaires d'une forme ou l'autre, comme les dispositions périmées de la Budget Enforcement Act, pourrait être utile à cet égard. Cela est d'autant plus important que des pressions des dépenses menacent du fait du départ à la retraite de la génération du baby boom. Faute de réformes, la hausse des dépenses sociales liées au vieillissement conduirait presque certainement à des déficits futurs intenable.

Sauf si la taille du secteur public est sensiblement réduite, une augmentation des recettes sera aussi nécessaire, ce qui met en évidence l'importance d'une réforme fiscale pour minimiser les coûts économiques de cette mesure budgétaire.

Les perspectives budgétaires au-delà des dix prochaines années sont dominées par les dépenses prévues au titre des programmes sociaux, qui, sur la base des règles actuelles, devraient passer de 8 % du PIB en 2005 à 18 % in 2050. Bien que les incertitudes entourant ces prévisions ne soient pas négligeables, on s'accorde généralement à reconnaître que ces programmes doivent être modifiés de façon à freiner leur absorption tendancielle d'une part croissante du revenu national et à faire en sorte qu'ils puissent desservir, conformément à leur mission initiale, les pauvres, les personnes âgées et les handicapés. Si le déséquilibre budgétaire du régime Social Security n'est rien à côté de celui de Medicare et de Medicaid, c'est la réforme de ce système qui est actuellement au centre du débat, peut-être parce que d'aucuns pensent qu'il se prête mieux à une solution. De fait, en partie pour des raisons démographiques, la situation financière de la Social Security est moins inquiétante que celle de la plupart des régimes par répartition des pays de l'OCDE. Ainsi, un ensemble de modifications des paramètres du programme pourraient éliminer son déséquilibre actuariel actuel sans qu'il y ait de risque de le voir réapparaître avec le temps :

- Accélérer le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge de versement de la retraite à taux plein et l'indexer par la suite sur l'accroissement de la longévité. Par ailleurs, porter l'âge de la retraite anticipée de 62 à 64 ans, accroître la sanction financière en cas de départ anticipé à la retraite et renforcer les incitations à retarder la cessation d'activité au-delà du seuil qui est simplement neutre actuariellement stimuleraient la participation au marché du travail, ce qui permettrait d'élargir la base d'imposition et d'améliorer le revenu à la retraite.
- Réduire les taux de remplacement pour les titulaires de revenus élevés. Ces réductions pourraient être calibrées de façon à neutraliser l'effet des gains d'espérance de vie supérieurs à la moyenne de cette catégorie sur les prestations attendues au cours de la durée de vie.
- Inverser la hausse de la part des gains non soumis au prélèvement au titre de la Social Security en relevant le minimum soumis à cotisation, encore qu'une telle mesure puisse avoir des effets négatifs sur les incitations au travail.

La mise en place de comptes individuels accroîtrait le préfinancement du régime Social Security seulement dans la mesure où ces comptes sont financés par une nouvelle épargne. S'ils sont financés par les prélèvements actuels sur les salaires, il n'y aurait préfinancement que si l'augmentation du déficit public explicite *ex ante* correspondant conduisait, par la voie du processus politique, à un profil d'évolution plus modérée des dépenses courantes de l'État que cela ne serait le cas autrement. En outre, étant donné que les rendements moyens plus élevés de ces comptes iraient de pair avec des risques de marché plus importants, une érosion de la structure à prestations définies au-delà de celle nécessaire pour l'asseoir sur des bases plus durables devrait être évitée. Accroître la participation aux plans à cotisations définies existants en dehors de la Social Security, par exemple grâce à une affiliation automatique aux régimes offerts par l'employeur ou à un abondement remboursable, serait un moyen plus efficace d'augmenter l'épargne-retraite, notamment des groupes à faible

revenu qui ne semblent pas actuellement mettre suffisamment de côté pour leur retraite.

La complexité des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés n'a cessé de s'accroître depuis la dernière grande réforme fiscale de 1986, en grande partie en raison de la prolifération persistante de déductions, exemptions, crédits et avantages fiscaux, qui ont sensiblement rétréci la base d'imposition et engendré de nombreuses distorsions, dont plusieurs nuisent à l'incitation à l'épargne. L'Administration a chargé un groupe consultatif de soumettre des options en vue d'une réforme de l'impôt fédéral qui aurait pour objectif de rendre le code des impôts plus simple, plus juste et plus favorable à la croissance économique. Plusieurs mesures devraient être prises, même en conservant la structure de base de l'actuel impôt sur le revenu :

- La déductibilité des intérêts sur les prêts gagés sur les biens immobiliers (qui sont destinés à financer la consommation) devrait être éliminée. La déductibilité des intérêts sur les prêts pour l'achat, la construction ou l'amélioration de logements devrait être assujettie à un seuil beaucoup plus faible pour finalement être supprimée.
- L'exonération des cotisations aux régimes d'assurance-maladie des employeurs devrait être plafonnée. La déductibilité des paiements d'impôts des États et des collectivités locales dans le cadre de l'impôt fédéral et l'exonération des intérêts sur les emprunts des États et des collectivités locales pour des projets d'intérêt public devraient être supprimées.
- Une simplification de plus large portée des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, assortie d'un important élargissement de la base d'imposition et d'une réduction des taux marginaux, ainsi qu'une meilleure intégration de ces impôts auraient vraisemblablement des effets positifs importants. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) pour les travailleurs à bas salaires devrait être maintenu, tout comme le traitement préférentiel accordé actuellement aux principales formes d'épargne-retraite, même si l'effet de ce dernier sur l'épargne des ménages sera sans doute limité.

Outre ces réformes, d'autres gains d'efficacité pourraient être obtenus en recourant davantage aux impôts à la consommation. Le remplacement de l'impôt sur le revenu des sociétés, notoirement inefficace, par une TVA fédérale devrait être envisagé. Du fait de sa large assise, une telle taxe permettrait probablement de lever suffisamment de recettes pour réduire la dépendance à l'égard des recettes de l'impôt sur le revenu et exempterait une part encore plus grande de la population du paiement de l'impôt sur le revenu fédéral; dans le même temps, le maintien d'un impôt sur le revenu des personnes physiques permettrait de préserver le degré souhaité de progressivité dans le système fiscal. En outre, si les États étaient disposés à transformer leurs taxes sur les ventes en une TVA, l'administration conjointe de la TVA fédérale et de la TVA des États pourrait conduire à d'importants gains d'efficacité au niveau des décisions économiques, du respect des règles fiscales et de l'administration de l'impôt. ■

Peut-on encore améliorer les relations entre les différents niveaux d'administration?

Dans un pays aussi divers démographiquement et économiquement que les États-Unis, il est opportun d'accorder une grande autonomie dans le domaine budgétaire aux États et, dans une

moindre mesure, aux administrations locales. La portée et le volume des services publics fournis varient considérablement, ce qui reflète sans doute une certaine hétérogénéité des préférences locales. De fait, des données indiquent que la fourniture de biens et de services publics au niveau local répond de façon assez satisfaisante à ces préférences. S'il y a des domaines – notamment l'éducation, la protection sociale et la santé publique – où les externalités rendent nécessaire l'implication d'échelons supérieurs de l'administration au moyen de subventions et, au niveau des États, d'une certaine redistribution des recettes, cette redistribution est généralement peu importante, en particulier entre les États. Dans ces conditions, un lien relativement étroit doit exister entre les compétences en matière de collecte de recettes et les responsabilités en matière de dépenses, afin d'améliorer la redevabilité de chaque échelon de l'administration. Bien que les relations budgétaires entre les niveaux d'administration soient ainsi globalement positives, des possibilités d'amélioration existent.

Les subventions versées par l'administration fédérale aux États ne sont pas motivées essentiellement par un souci de redistribution. Il s'agit, dans certains cas, de subventions d'abondement, qui semblent donc tenir à des considérations d'efficacité. Cependant, les taux d'abondement paraissent souvent excessifs. Inversement, l'expansion récente des subventions forfaitaires préaffectées, notamment dans le secteur de la protection sociale, donne à penser que la correction des effets de retombée n'est pas toujours la motivation dominante. Eu égard à l'expérience accumulée par les États dans l'expérimentation des programmes sociaux, de plus larges compétences devraient leur être déléguées dans la conception de ces programmes de même que de plus grandes responsabilités de financement dans plusieurs domaines; la tendance à restreindre la marge de manœuvre des États en imposant des conditions trop rigoureuses devrait être combattue. En particulier :

- Lors de la reconduction du financement du programme d'assistance temporaire aux familles défavorisées [Temporary Aid for Needy Families (TANF)], l'aptitude des États à adapter le programme à leurs besoins locaux ne devrait pas être entravée par un durcissement des obligations de travail impossibles à appliquer dans la pratique.
- Un réseau autoroutier ayant été établi à l'échelle nationale, la responsabilité du financement de celui-ci devrait être transférée aux États, en même temps que le droit d'imposer des péages, et le Federal Highway Trust Fund devrait être supprimé.
- Les coûts de la mise en œuvre de la loi No Child Left Behind (aucun enfant laissé pour compte) doivent être plus précisément quantifiés et des financements fédéraux adéquats doivent être assurés.

Le programme Medicaid est probablement une exception à cette tendance au transfert des responsabilités. Le rythme de croissance de ses dépenses est tel que les États ne seraient pas en mesure d'assumer une plus grande part de leur financement compte tenu de leur aptitude limitée à lever des recettes. Ainsi, un transfert à Medicare de l'ensemble des dépenses de Medicaid au titre des personnes âgées et des personnes handicapées devrait être envisagé, car il permettrait de concentrer au niveau fédéral les réponses à l'enjeu national que représente le vieillissement de la population. Les taux d'abondement de l'administration fédérale pour les services de Medicaid restants pourraient alors être réduits. En tout état de cause, les États devraient

s'employer à ne pas utiliser de façon indue les transferts intergouvernementaux, de façon à renforcer l'intégrité du financement de Medicaid.

Le fait que les États puissent prendre de façon autonome leurs décisions en matière d'imposition leur donne en principe une grande indépendance du côté des dépenses. Cependant, celle-ci est limitée par la mobilité des contribuables, qui réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le rendement potentiel de l'impôt sur le revenu des sociétés, ainsi que par l'incapacité des États de collecter la taxe sur les ventes et la taxe d'utilisation sur les ventes à distance. Pour améliorer l'efficacité de leurs systèmes de recettes :

- Il faudrait que les États poursuivent leur action pour coordonner les taxes sur les ventes en adoptant des définitions et des règles d'administration communes; à supposer que l'Accord sur la rationalisation des taxes sur les ventes et des taxes d'utilisation soit efficacement mis en œuvre, il faudrait que le Congrès autorise les États à faire percevoir en leur nom les taxes d'utilisation par les vendeurs à distance.
- Parce que l'impôt sur les sociétés est administrativement très coûteux et son assiette ne cesse de s'éroder, et aussi parce qu'une taxe sur les ventes comporte intrinsèquement des éléments d'inefficacité, les États devraient envisager de remplacer ces deux impôts par une TVA, de préférence conjointement avec l'administration fédérale. L'expérience qui sera acquise avec le Projet de rationalisation de la taxe sur les ventes pour coordonner la gestion de cette taxe et faciliter l'échange d'information, pourrait se révéler utile pour la conception d'une TVA reposant sur le principe de destination.
- Comme on l'a noté précédemment, la possibilité de déduire de l'impôt fédéral sur le revenu les impôts versés au niveau local et à celui des États devrait être abolie, car elle alourdit la charge représentée par l'impôt fédéral en réduisant son assise, exigeant ainsi un relèvement des taux, tout en paraissant dans le même temps entraîner des distorsions dans les décisions de financement et de dépenses des États et des collectivités locales.

Les obligations d'équilibre budgétaire auxquelles presque tous les États sont soumis paraissent dans l'ensemble avoir efficacement discipliné les politiques budgétaires à ce niveau d'administration, mais on peut craindre que cette discipline n'ait été obtenue au prix d'une instabilité peu souhaitable de la prestation de services de base. Les limitations supplémentaires imposées à un grand nombre d'États et de collectivités locales en matière d'imposition et de dépenses visent à instaurer une discipline encore plus grande, mais elles ont aussi plus vraisemblablement pour conséquence des schémas conjoncturels peu souhaitables des dépenses à ces niveaux d'administration et une érosion de l'autonomie budgétaire des collectivités locales. Les règles budgétaires au niveau infranational pourraient bénéficier des changements suivants :

- Compte tenu de la crise budgétaire récente, il faudrait que les États établissent et constituent des fonds de réserve d'une ampleur suffisante pour éviter, sauf circonstances exceptionnelles, une réduction des dépenses de base préjudiciable au bien-être général. Les États qui pratiquent le plafonnement législatif des fonds de réserve devraient ajuster les plafonds si nécessaire.
- Les plafonds d'impôts et de dépenses devraient être fixés en fonction du niveau souhaité des dépenses, et non en fonction du taux de progression des recettes ou des dépenses, de

manière à tenir compte de l'évolution de la demande de services publics sous l'effet des facteurs démographiques et à éviter le phénomène de cliquet après une période de récession. ■

Quelle est la meilleure stratégie pour remédier aux déséquilibres du compte courant?

Lors de la dernière réunion du Comité consacrée à l'économie des États-Unis, au début de 2004, le déficit de la balance des opérations courantes du pays était inférieur à 5 % du PIB et il était prévu qu'il reste à ce niveau. Cependant, la dégradation de la balance extérieure s'est poursuivie et le déficit dépasse maintenant largement 6 % du PIB, niveau inégalé jusqu'ici. En outre, la dette extérieure nette atteignait quelque 2 500 milliards de dollars ou 22 % du PIB à la fin de 2004. Peu d'autres pays de l'OCDE ont réussi à maintenir des déséquilibres de cette ampleur sans finir par être confronté à une forte pression à la baisse sur la valeur de leur monnaie. Or, non seulement la dépréciation du dollar depuis 2002 a été tout à fait progressive, mais la devise américaine a réussi cette année à inverser une partie de son déclin, ouvrant la voie à un nouveau creusement du déficit dans les années à venir. Les raisons de cette vigueur inattendue doivent être recherchées du côté des flux de capitaux : les investisseurs mondiaux considèrent qu'investir aux États-Unis est plus attrayant que dans la plupart des autres pays, encore qu'ils aient préféré investir leurs actifs en titres porteurs d'intérêts et non en actions et qu'il se soit agi pour la majorité d'entre eux d'entités publiques étrangères, notamment des banques centrales cherchant à atténuer les pressions à la hausse sur le taux de change de leur monnaie nationale. Il est impossible de prévoir avec un quelconque degré de certitude si la croissance de ces entrées nettes de capitaux se poursuivra à un rythme suffisant pour compenser la forte demande par les résidents des États-Unis de biens et de services importés. Mais les risques politiques et économiques inhérents à la configuration actuelle des soldes des balances commerciales et des valeurs monétaires sont importants, non seulement pour les États-Unis mais pour l'économie mondiale au sens large : une correction désordonnée, entraînant des tensions considérables sur les marchés financiers intérieurs, ne peut être exclue.

Il est donc urgent d'agir pour réduire le déficit. Le problème est que toutes les actions possibles visant directement la balance des opérations courantes auraient de lourdes conséquences sur les résultats économiques en ralentissant la croissance dans le pays et à l'étranger. Des mesures protectionnistes destinées à limiter les importations, par exemple, aboutiraient simplement à une contraction parallèle des exportations en exerçant une pression à la hausse sur le dollar et en suscitant des mesures de rétorsion de la part des partenaires étrangers. On peut légitimement se demander si, dans une situation de taux de change flottant et d'absence de restrictions aux flux de capitaux, une stratégie de laissez-faire – laisser les mécanismes du marché opérer la correction – ne serait pas la meilleure. Néanmoins, on peut évoquer des mesures qui devraient être prises à la fois par les États-Unis et par d'autres nations pour d'autres raisons et qui réduiraient aussi probablement le déficit de la balance des opérations courantes des États-Unis, atténuant ainsi les pressions sur le système. Les pays ayant une performance économique peu dynamique et/ou une épargne excédentaire devraient chercher à accélérer la croissance de la

demande intérieure, alors que ceux où les taux de change ne sont pas flexibles devraient progresser régulièrement vers cet objectif. S'agissant des États-Unis, des mesures pourraient être mises en œuvre pour encourager l'épargne nationale qui seraient justifiées en dehors de toute autre considération :

- Comme on l'a avancé plus haut, il serait prudent que l'administration fédérale s'emploie plus résolument que cela n'est actuellement prévu à réduire le déficit du budget fédéral, même si les effets positifs sur le déséquilibre extérieur sont loin d'être proportionnels.
- Comme on l'a vu aussi plus haut, l'un des principaux objectifs de la réforme fiscale devrait être de supprimer du code de l'impôt les éléments qui jouent de la façon la plus patente à l'encontre de l'épargne, que le revenu soit ou non conservé comme base essentielle de l'imposition. La distorsion la plus flagrante concerne la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires et la possibilité d'opérer cette réduction pour les prêts destinés à financer des dépenses de consommation privée. Élargir la base d'imposition de cette manière éliminerait l'avantage actuellement accordé aux investissements résidentiels par rapport à d'autres formes de capital et, sous réserve d'une mise en œuvre graduelle, permettrait d'éliminer un peu de la nervosité actuelle des marchés immobiliers. Les dépenses de santé sont aussi indûment encouragées par l'exonération illimitée des cotisations aux régimes d'assurance-maladie des employeurs : cette exonération devrait être plafonnée.

Un autre série d'enseignements sont tirés de la reconnaissance du fait que chaque fois que le déficit baisse, par un moyen ou un autre, la charge sur les agents économiques est allégée par la plus grande flexibilité avec laquelle les ressources peuvent être redéployées des secteurs ne participant pas aux échanges vers les secteurs produisant des biens exportables. Heureusement, les données disponibles montrent que la structure de l'économie des États-Unis s'adapte relativement aisément face à des variations monétaires. Il ne fait pas de doute que cette capacité d'adaptation est attribuable, du moins en partie, aux nombreux paramètres de la politique structurelle pour lesquels les États-Unis se sont montrés particulièrement performants lorsqu'il s'est agi de procéder aux réformes nécessaires pour améliorer les résultats. On citera notamment une grande capacité d'ajustement du marché du travail par rapport aux autres pays. De fait, il semblerait que la résistance de ce marché aux chocs locaux ou régionaux se soit fortement améliorée à la fin des années 80. En outre, les réglementations des marchés de produits sont aussi parmi les plus propices à la concurrence. Néanmoins, il y a quelques domaines où les États-Unis ne sont pas très bien placés et pourraient améliorer leur position :

- Le système d'enseignement enregistre encore des performances inférieures à la moyenne, du moins au niveau de la scolarité obligatoire, et l'insuffisance des qualifications pose déjà des problèmes d'ajustement à beaucoup de travailleurs. Si le nombre d'inscriptions augmentent, le niveau de formation atteint diminue, contrairement à ce qui est le cas dans beaucoup d'autres pays membres. Plus important est le fait que la qualité ne montre aucun signe d'amélioration : les résultats des tests standardisés (PISA) font apparaître une légère dégradation de 2000 à 2003. Si la loi No Child Left Behind ne permet pas de redresser la situation, il faudra engager une réflexion plus approfondie sur les maux dont souffre le système américain.

- Des ressources sont bloquées pendant trop longtemps dans des entreprises et des secteurs en perte de vitesse en raison des inefficiences de la loi sur les faillites. Le chapitre 11 du code est non seulement coûteux, mais introduit une distorsion à l'encontre de la liquidation. Le problème est que trop peu d'entreprises réussissent durant ce processus à se refaire une santé. Il faudrait au moins réduire le délai pendant lequel la protection des tribunaux est accordée.
- Un faible montant de ressources est aussi inutilement immobilisé dans le secteur agricole du fait du versement d'aides publiques. Il faut espérer que l'aboutissement du cycle de Doha se traduira par la réduction de ces aides partout dans le monde.
- Les exportateurs risquent de voir leurs opérations de plus en plus entravées par le manque d'infrastructure de transport, en particulier la capacité portuaire. Les autorités devraient d'urgence prévoir des rénovations. ■

Quels sont les problèmes du marché du travail ?

Bien que la création d'emplois ait fini par s'accélérer, elle est restée généralement faible durant l'actuel cycle d'activité. Les effectifs de salariés hors du secteur agricole ont continué de se contracter pendant au moins deux années après la fin de la récession de 2001 et n'ont dépassé leur niveau antérieur au ralentissement de l'activité qu'au début de 2005. La progression vigoureuse de la productivité explique sans doute une grande partie de ces évolutions. Cependant, si les gains de productivité exigent à court terme une augmentation de la demande encore plus forte pour qu'il y ait véritablement croissance de l'emploi, ils se traduisent à long terme par une augmentation du revenu par habitant et on peut donc s'attendre à ce qu'ils aient au moins une incidence neutre sur l'emploi. Néanmoins, la lente reprise de l'emploi a accentué les préoccupations suscitées par les pertes d'emplois liées à l'augmentation des importations et aux « délocalisations », ce qui a conduit à un soutien accru en faveur de mesures protectionnistes. Bien que les craintes concernant l'incidence de la mondialisation sur l'emploi soient souvent exagérées, les travailleurs touchés sont bien confrontés à d'importants coûts d'ajustement, notamment des pertes de salaires souvent conséquentes lorsqu'ils finissent par retrouver un emploi. En outre, certains secteurs, régions et populations pourraient subir plus que d'autres l'incidence de ces évolutions. Si les politiques actives du marché du travail sont peu développées aux États-Unis par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, il n'existe nulle part ailleurs de programme spécialement conçu pour les travailleurs déplacés, même si, dans la pratique, la couverture de ce programme a été relativement limitée. Étant donné que les coûts supposés et les effets de distorsion de ces mesures sont probablement mineurs comparés aux effets négatifs potentiels d'une recrudescence du protectionnisme :

- Les programmes d'aide à l'ajustement en cas d'augmentation des importations et de délocalisations – y compris l'assurance-salaire et les mesures de soutien concernant les cotisations aux régimes d'assurance-maladie – devraient être soigneusement évalués et, si l'expérience est positive, devraient être élargis pour couvrir les travailleurs plus jeunes et les travailleurs dans le secteur des services, à défaut de l'ensemble des travailleurs déplacés, quelle que soit la cause de leur mise à pied.

Une autre caractéristique particulière du cycle actuel est le déclin prolongé du taux d'activité, qui, après quatre années d'expansion, ne montre aucun signe net de redressement. Si le taux de chômage s'est ainsi maintenu à un plus bas niveau que cela n'aurait été le cas autrement, cette situation pourrait avoir une incidence négative sur la croissance de la production potentielle dans la mesure où elle revêt un caractère structurel et non conjoncturel. L'une des raisons possibles de la diminution du taux d'activité parmi les jeunes est la concurrence exercée par les travailleurs immigrants peu qualifiés et par les travailleurs âgés; une autre est la progression du taux de scolarité. Cependant, il est difficile de dire avec précision si cet accroissement est dû à une dégradation (temporaire) des possibilités d'emploi ou à une augmentation à long terme de la rentabilité de la formation. Un autre facteur ayant sans doute pesé sur le taux d'activité à compter de la fin des années 80 est la tendance des travailleurs peu qualifiés à être affiliés aux régimes d'invalidité et non à l'assurance-chômage. Cela pourrait être problématique, car la probabilité d'un retour des bénéficiaires de prestations d'invalidité sur le marché du travail si la situation économique s'améliore est moins grande. Dans ces conditions :

- Des efforts devraient être faits pour réduire les contre-incitations au travail des personnes handicapées qui résultent des restrictions incorporées dans divers programmes gouvernementaux, et des incohérences entre ces programmes; il s'agit notamment de durcir les conditions d'accès, de modifier la formule d'indexation des prestations et de développer la réinsertion professionnelle.
- Il vaudrait la peine d'essayer de modifier la composition de l'immigration en augmentant la part des travailleurs plus qualifiés qui n'entrent pas en concurrence avec les jeunes Américains de souche dans le secteur de l'emploi et qui représentent une charge budgétaire moindre pour la société. ■

Quels sont les problèmes auxquels doivent encore faire face les politiques énergétiques et de l'environnement ?

La forte hausse persistante des cours du pétrole a de nouveau appelé l'attention sur les marchés énergétiques. Bien que le rapport entre la consommation d'énergie et le PIB ait enregistré une baisse tendancielle, les dépenses énergétiques aux États-Unis – aussi bien par unité de production que par habitant – sont beaucoup plus élevées que dans les autres grandes régions de l'OCDE. L'offre d'énergie est dominée par les combustibles fossiles, alors que les sources d'énergie renouvelables restent relativement insignifiantes, leur part étant plus faible qu'au milieu des années 90. Malgré la crise électrique connue par la Californie et la grande panne qui a frappé le nord-est du pays, la réforme de la politique énergétique a progressé lentement, la législation sur la politique de l'énergie n'ayant été adoptée que cet été. Cette loi vise à améliorer le réseau électrique du pays, en diversifiant l'offre d'énergie et en renforçant l'efficacité énergétique, réduisant ainsi la dépendance à l'égard des sources extérieures (la part des importations nettes dans l'offre totale d'énergie ayant dépassé un quart). On a accordé relativement peu d'attention à la réduction de la demande d'énergie. Pour la mise en œuvre des réformes énergétiques :

- Il faudrait s'attacher en priorité à encourager la production d'énergies renouvelables - qui évitent les effets externes sur

l'atmosphère des combustibles fossiles – plutôt que des formes traditionnelles d'énergie, et à améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur des transports, en utilisant si possible des instruments économiques.

- Pour tirer parti des améliorations de l'infrastructure énergétique, en particulier pour le transport et la production d'électricité, les changements introduits par la loi devraient être suivis de près afin d'assurer la contestabilité des marchés.

Si la qualité de l'environnement aux États-Unis s'est améliorée, aussi bien la pollution atmosphérique que l'intensité des émissions de gaz à effet de serre restent assez fortes par rapport à celles des autres pays membres de l'OCDE. Aux États-Unis, un véhicule moyen produit près de deux fois plus d'émissions de dioxyde de carbone que cela n'est le cas dans la plupart des autres pays et l'efficacité énergétique a cessé de progresser à mesure que le tonnage et la puissance de la flotte ont eu tendance à s'accroître. Si la plupart des pays de l'OCDE ont davantage recours aux taxes écologiques, les États-Unis privilégient, en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, les systèmes de permis échangeables pour les grands émetteurs. En revanche, la politique de l'Administration dans le domaine des changements climatiques est fondée essentiellement sur des actions volontaires et non réglementaires. Cependant, un grand nombre d'États et de collectivités locales iront vraisemblablement au-delà de l'approche fédérale, en limitant les émissions de dioxyde de carbone pour les nouveaux véhicules et les utilitaires légers ou en introduisant un système de droits échangeables pour les émissions provenant de sources fixes. Pour améliorer encore la qualité de l'air :

- Étant donné que les approches volontaires en matière de maîtrise de l'environnement se sont révélées moins efficaces de façon générale, des mesures devraient être prises pour stabiliser puis réduire les émissions de gaz à effet de serre dans des conditions efficaces du point de vue économique. Dans cette optique, on pourrait introduire en association un système national d'échange de droits d'émission, comme celui qui existe pour les polluants atmosphériques, et une taxe sur le carbone pour tous les produits énergétiques à base de carbone. Une telle action permettrait non seulement de réduire la pollution atmosphérique et de combattre le réchauffement planétaire, mais encouragerait aussi l'indépendance énergétique et – dans le cas de la taxe – apporterait de précieuses recettes publiques.
- Il faudrait utiliser plus largement les instruments économiques pour favoriser la prise en compte des préoccupations environnementales dans le secteur des transports. Une hausse des taxes sur les carburants serait justifiée, de façon à prendre en compte les coûts externes du carbone produit, mais un nouveau durcissement des normes CAFE (corporate average fuel economy), comme l'a proposé l'Administration, pourrait être une solution de compromis. ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette Étude peuvent être obtenues auprès de :

Hannes Suppanz, tél. : +33 (0)1 45 24 87 62,
Email : hannes.suppanz@oecd.org ou

Peter Jarrett, tél. : +33 (0)1 45 24 86 97,
Email : peter.jarrett@oecd.org.

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oedelibrairie.org.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 77**, juin 2005. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE

www.oedelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oedemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm